Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2016–2017

34 568 Wijziging van de Financiële-verhoudingswet in verband met een vereenvoudiging van het verdeelmodel van het provinciefonds

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de wijzigingen in de Financiële-verhoudingswet (Fvw) aan te brengen die nodig zijn om het verdeelmodel van het provinciefonds te kunnen vereenvoudigen conform de hoofdlijnen van de voorstellen van de door het Interprovinciaal Overleg (IPO) ingestelde commissie, onder voorzitterschap van mr. G.J. Jansen, «Aanpak verdeelvraagstukken Provinciefonds» (hierna: de commissie-Jansen). De commissie-Jansen stelt in haar rapport «Redelijk Verdeeld» dat het huidige verdeelmodel van het provinciefonds een grote complexiteit kent en weinig transparant is, een groot aantal verdeelmaatstaven bevat en een moeilijk te doorgronden onderscheid tussen ontwikkel- en beheertaken maakt. Voorts wijst de commissie-Jansen erop dat in verhouding tot de algemene uitkering relatief veel middelen worden verdeeld via decentralisatie-uitkeringen, die in de provinciale praktijk een sturende en normerende werking blijken te hebben en daardoor de eigen politiek-bestuurlijke afwegingen op provinciaal niveau belemmeren.

De commissie-Jansen heeft een voorstel gedaan voor een nieuw verdeelmodel dat tegemoet komt aan de door haar gesignaleerde problemen, met inachtneming van de randvoorwaarde dat geen herverdeeleffecten optreden. Het voorstel wordt unaniem door de provincies gesteund. Omdat het voorstel een aantal voordelen biedt die ook door de fondsbeheerders worden onderkend, heeft de regering besloten het verdeelmodel van het provinciefonds te wijzigen en te voorzien in de daarvoor benodigde wettelijke grondslag. Het verdeelmodel zal worden geregeld in het Besluit financiële verhoudingen 2001 (Bfv 2001), in het vervolg op de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel.

In deze memorie van toelichting zal, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, in paragraaf 2 nader worden ingegaan op de achtergrond en aanleiding van het wetsvoorstel. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de gevolgen die het voorstel heeft voor de Rijksbegroting en de financiën van

kst-34568-3
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

de provincies. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de consultatie en in paragraaf 5 op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

2. Achtergrond en aanleiding

2.1. Huidig verdeelmodel

Achtergrond

Op grond van artikel 7 van de Fvw houden de fondsbeheerders bij de verdeling van de middelen in het provinciefonds rekening met zowel de kostenverschillen tussen provincies als met de verschillen in mogelijkheden om eigen inkomsten te verwerven. Het doel van het verdeelmodel is om de provincies in staat te stellen hun inwoners een gelijkwaardig voorzieningenniveau te bieden tegen globaal gelijke lastendruk. Conform artikel 7 van de Fvw werkt het verdeelmodel via enerzijds een verdeling van middelen (uitgavenkant) en anderzijds een herverdeling van middelen (inkomstenkant).

Het huidige verdeelmodel van het provinciefonds is in werking getreden met ingang van het uitkeringsjaar 2012 (in het vervolg: model 2012). De aanleiding voor de wijziging was een door de provincies gestarte discussie over de verdeling. De indruk bestond dat de verdeling niet meer aansloot bij de verschillen in financiële mogelijkheden van de provincies.[1] In het model 2012 zijn twee nieuwe elementen geïntroduceerd: een onderscheid tussen beheer- en ontwikkeltaken aan de uitgavenkant en het rendement op het eigen vermogen naast de motorrijtuigenbelasting (MRB) aan de inkomstenkant. Het model 2012 bestaat in hoofdlijnen uit de hieronder beschreven onderdelen.

Algemene uitkering

De algemene uitkering omvat een bedrag van 595,3 miljoen euro, 28% van het totale budget in het provinciefonds.[2] Dit bedrag wordt verdeeld op basis van negentien maatstaven met bijbehorende bedragen per eenheid (zie tabel 1). Deze maatstaven zijn opgenomen in het Bfv 2001. De maatstaven en bedragen per eenheid zijn gebaseerd op onderzoek naar de taken en kosten van provincies. Om de uitgaven van provincies te vergelijken, gebruiken de fondsbeheerders zeven zogeheten «clusters». Dit zijn groepen van beleidsmatig samenhangende taken. De uitkomst van dit onderzoek levert een normbedrag op, een vergelijkingsbasis voor de verdeling: het ijkpunt. Daarnaast wordt ook de capaciteit van de motorrijtuigenbelasting (MRB) in de verdeling meegenomen, tegen een voor alle provincies gelijk tarief. De opbrengsten MRB vormen een deel van de dekking van de ijkpunten van de uitgavenclusters.

Tabel 1

Maatstaven model 2012 (alfabetische volgorde)	Uitgaven/inkomsten
Gewogen weglengte	Uitgaven
Inrichtingen gevaarlijke stoffen	Uitgaven
Inwoners groei	Uitgaven
Inwoners krimp	Uitgaven
Inwoners landelijk gebied	Uitgaven
Inwoners omgevingsadressendichtheid	Uitgaven
Inwoners provincie	Uitgaven
Jongeren	Uitgaven
Oeverlengte	Uitgaven

[1] Kamerstukken II 2010/11, 32 500 C, nr. 6.
[2] Artikel 3 van de wet van 16 december 2015 inzake vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2016 (Stb. 2016, 24).

Maatstaven model 2012 (alfabetische volgorde)	Uitgaven/inkomsten
Opcenten motorrijtuigenbelasting	Uitgaven
Oppervlakte land	Uitgaven
Oppervlakte water	Uitgaven
Oppervlakte bedrijventerreinen	Uitgaven
Oppervlakte ecologische hoofdstructuur groen	Uitgaven
Stuwende werkgelegenheid	Uitgaven
Vast bedrag	Uitgaven
Werkgelegenheid	Uitgaven
Woonruimten	Uitgaven
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	Inkomsten

Zoals blijkt uit tabel 1 kent het model 2012 aan de uitgavenkant achttien verdeelmaatstaven – waaronder een vast bedrag dat voor alle provincies gelijk is – en aan de inkomstenkant één verdeelmaatstaf voor het verdienvermogen van de provincies: de motorrijtuigenbelasting. De MRB vormt een belangrijke algemene inkomstenbron voor de provincies.

Decentralisatie-uitkeringen

Decentralisatie-uitkeringen bestaan uit vrij besteedbare middelen die niet via het verdeelmodel van de algemene uitkering verdeeld kunnen worden, veelal voor kortdurende of specifieke taken. Op basis van de begroting van 2016 omvatten de decentralisatie-uitkeringen een bedrag van 1.564,9 miljoen euro, 72% van het totale budget in het provinciefonds.[3] De grootste decentralisatie-uitkeringen zijn:

a. *Decentralisatie-uitkering Ontwikkel / Overige Eigen Middelen (OEM)-variabel*
   Om verdeeltechnische redenen is er in 2011 voor gekozen zowel het deel van het bedrag dat gemoeid is met de ontwikkeltaken (uitgavenkant) als het variabele deel van de OEM via een decentralisatie-uitkering uit te betalen aan de provincies: de decentralisatie-uitkering Ontwikkel/OEM-variabel.[4] In het variabele deel van de OEM worden de geraamde inkomsten uit energiebedrijven meegenomen. Er is voor gekozen om 35% van de geraamde inkomsten fictief mee te nemen tegen een rendement van 3%. Verdeeltechnisch wordt verondersteld dat de provincies het rendement inzetten voor de ontwikkeltaken op hun eigen grondgebied. Het betreft ontwikkeltaken die niet via de maatstaven worden verdeeld.
b. *Decentralisatie-uitkering verkeer en vervoer*
   Met ingang van 2015 heeft het Rijk de middelen voor verkeer en vervoer gedecentraliseerd naar de provincies, met uitzondering van de middelen voor de twee vervoerregio's in de Randstad. Deze middelen werden voorheen als specifieke uitkeringen aan de provincies en de plusregio's verstrekt. Bij de decentralisatie is de bestaande verdeling van de specifieke uitkering gehandhaafd. In 2016 bedraagt de omvang van deze middelen ongeveer 995,9 miljoen euro, 46% van het totale provinciefonds.[5]
c. *Decentralisatie-uitkering Natuur*

[3] Artikel 3 van de wet van 16 december 2015 inzake vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2016 (Stb. 2016, 24).
[4] Artikel 2r van het Besluit decentralisatie- en integratie-uitkeringen en de meicirculaire Provinciefonds 2011.
[5] Kamerstukken II 2015/16, 34 300 C, nr. 2, p. 13, tabel 3.1.2.

Op basis van het Bestuursakkoord natuur (2011/2012)[6] en het Natuurpact (2013)[7] zijn tussen rijk en provincies afspraken gemaakt over de decentralisatie van natuurtaken naar provincies. Hierin hebben rijk en provincies onder meer afspraken gemaakt over ambities en te realiseren doelen mede omdat het rijk lidstaatverantwoordelijk blijft voor het nakomen van de internationale verplichtingen. Provincies zijn op basis hiervan verantwoordelijk voor de gedecentraliseerde natuurtaak inclusief het realiseren van internationale verplichtingen. Voor deze gedecentraliseerde taak is structureel € 346 miljoen euro toegevoegd aan het provinciefonds[8]

2.2. Advies van de commissie-Jansen

Voorstel commissie-Jansen

In 2014 heeft het IPO opdracht gegeven aan de commissie-Jansen om een voorstel te doen voor een nieuw verdeelmodel voor het provinciefonds. De aanleiding was de door de provincies ervaren complexiteit van het model 2012 en het door diverse decentralisaties relatief klein geworden aandeel van de algemene uitkering ten opzichte van de decentralisatie-uitkeringen. In het rapport van de commissie worden de door de provincies ervaren knelpunten beschreven en stelt de commissie een nieuw verdeelmodel voor dat tegemoet komt aan deze knelpunten (hierna: het voorstel Jansen). Een van de randvoorwaarden voor het onderzoek van de commissie was dat een nieuw verdeelmodel niet tot herverdeeleffecten mocht leiden. Het bestuur van het IPO heeft het rapport op 10 december 2015 unaniem onderscheven. Het IPO zou graag zien dat het voorstel Jansen met ingang van uitkeringsjaar 2017 wordt ingevoerd.

Het voorstel Jansen biedt volgens het IPO de volgende voordelen. Allereerst wordt het verdeelmodel eenvoudiger. Het voorstel Jansen gaat uit van negen maatstaven in plaats van de achttien van het model 2012.[9] Met de door de commissie gekozen maatstaven kunnen zowel de gelden voor de beheer- als de ontwikkeltaken worden verdeeld, waardoor dit door de provincies als complex ervaren onderscheid niet meer nodig is. Het voorstel Jansen omvat ook een maatstaf om rekening te houden met de inkomsten uit eigen vermogen van de provincies in verband met de verkoop van aandelen van energiebedrijven. Ten tweede ontstaat een betere verhouding tussen de algemene uitkering en decentralisatie-uitkeringen. De gekozen verdeelmaatstaven in het voorstel Jansen maken het namelijk mogelijk een aantal decentralisatie-uitkeringen op te nemen in de algemene uitkering.

De commissie Jansen stelt voor om de maatstaven een keer per vijf jaar aan te passen. De herijking biedt de mogelijkheid het model te actualiseren op basis van gewijzigde kosten- en inkomstenstructuren. Ook biedt een dergelijke herijking gelegenheid te bezien of bestaande

[6] Het geheel aan afspraken tussen Rijk en provincies over de decentralisatie van het natuurbeleid, te weten het onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (Kamerstukken II 2011/12, 30 825, nr. 107), aanvullende afspraken (Kamerstukken II 2011/12, 30 835, nr. 143) en de uitvoeringsafspraken (Kamerstukken II 2011/12, 30 825 nr. 153) wordt geduid als «Bestuursakkoord natuur».

[7] In het **Natuurpact** zijn de ambities met betrekking tot ontwikkeling en beheer van natuur in Nederland vastgelegd voor de periode tot en met 2027 (Kamerstukken II 2013/14, 33 576, nr. 6).

[8] Het bedrag van € 346 miljoen structureel per jaar is opgebouwd uit € 105 miljoen per jaar bij het Bestuursakkoord natuur, € 200 miljoen per jaar bij het Natuurpact en € 41 miljoen als gevolg van de ontvlechting van DLG. Deze bijdragen zijn exclusief de overeengekomen inzet van grond (BBL bezit) en eigen provinciale middelen.

[9] De commissie noemt in haar rapport abusievelijk een aantal van zeventien maatstaven.

decentralisatie-uitkeringen zich er voor lenen om te worden overgeheveld naar de algemene uitkering. Tussentijdse taakmutaties wil de commissie verwerken via decentralisatie-uitkeringen.

Verdeelmaatstaven

Uitgaande van de randvoorwaarde om herverdeeleffecten te voorkomen, stelt de commissie Jansen negen maatstaven voor die resulteren in een verdeling die de huidige verdeling zo dicht mogelijk benadert (zie tabel 2). De maatstaven zijn vooral «inwonertal» gerelateerd. Met de provinciespecifieke component van het vaste bedrag per inwoner wordt voorkomen dat herverdeeleffecten optreden.[10]

Tabel 2

Maatstaven voorstel Jansen	Uitgaven/ inkomsten	% verdeling
Vast bedrag per inwoner, bestaande uit een – provinciespecifieke component – algemene component en een	Uitgaven	
1/Aantal inwoners (in miljoenen) per inwoner	Uitgaven	78%
Aantal inwoners (in miljoenen) per inwoner	Uitgaven	
% Inwoners vervoerregio per inwoner	Uitgaven	– 10%
% Inwoners landelijk gebied per inwoner	Uitgaven	11%
Kilometer oever per inwoner	Uitgaven	12%
% Binnenwater	Uitgaven	9%
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	Inkomsten	
Eigen vermogen	Inkomsten	

2.3. Beoordeling

Algemeen

In de memorie van toelichting van de Fvw[11] worden twee uitgangspunten genoemd waaraan een goed verdeelmodel moet voldoen; uitgangspunten die de fondsbeheerders nog steeds onderschrijven. Enerzijds moet het verdeelmodel kostengeoriënteerd zijn. Dat betekent dat het verdeelmodel zo gedetailleerd moet zijn dat het, rekening houdend met de verschillen in uitgaven en inkomsten tussen provincies, de provincies in een gelijkwaardige positie brengt om voorzieningen te kunnen realiseren. Anderzijds moet het verdeelmodel globaal zijn. Globaliteit verzekert dat provincies als autonome bestuurslaag in staat worden gesteld om eigen keuzes te maken. De verdeling mag niet te gedetailleerd zijn waardoor deze sturend zou gaan werken met betrekking tot de besteding van de middelen. De zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur zouden daardoor immers worden belemmerd.

Het vaststellen van een verdeelmodel omvat dan ook een zoektocht naar een balans tussen de mate van kostenoriëntatie (gedetailleerdheid) en globaliteit. Met een te specifieke verdeling werkt de verdeling mogelijk sturend, en met een te globale verdeling zorgt het model mogelijk voor

[10] In het rapport noemt de commissie een aantal van zeven maatstaven. De commissie laat hierbij echter de vaste bedragen aan de inkomstenkant van het model buiten beschouwing.
[11] Kamerstukken II 1996/97, 25 185, nr. 3.

een ongelijke uitgangspositie tussen de provincies. Vanuit het oogpunt van globaliteit verdient een model met minder en globalere maatstaven de voorkeur boven een model met meer en verfijndere maatstaven. Evenzo verdient een model dat veel middelen via de algemene uitkering verdeelt de voorkeur boven een model dat veel middelen via decentralisatie-uitkeringen verdeelt. Decentralisatie-uitkeringen blijken namelijk in de praktijk een sturend karakter te hebben op de provinciale uitgaven.

Gegeven het spanningveld tussen globaliteit en kostenoriëntatie zijn er verschillende aanvaardbare verdeelmodellen denkbaar; er bestaat niet één juist model. De fondsbeheerders hechten bij deze afweging, net als in het verleden, groot belang aan draagvlak onder provincies.

Globaliteit

Zoals vermeld, moet een verdeelmodel globaal zijn zodat de provincies als autonome bestuurslaag een zo groot mogelijke vrijheid hebben bij de besteding van de middelen. Ondanks het feit dat alle middelen in het provinciefonds formeel vrij besteedbaar zijn, heeft de verdeling van middelen via de algemene uitkering de voorkeur boven een verdeling via decentralisatie-uitkeringen. Decentralisatie-uitkeringen blijken in de provinciale praktijk een niet beoogde sturende en normerende werking te hebben. Vooral door de recente decentralisatie van de middelen voor natuur (2014) en verkeer en vervoer (2016) is het aandeel van de algemene uitkering gedaald tot 28%.[12] Het is binnen het model 2012 niet mogelijk deze middelen via de algemene uitkering te verdelen zonder significante herverdeeleffecten, hetgeen voor de provincies onaanvaardbaar was. Het voorstel Jansen maakt het mogelijk een aanzienlijk bedrag aan decentralisatie-uitkeringen over te hevelen naar de algemene uitkering, waaronder de uitkering voor verkeer en vervoer en uitkering Ontwikkel/OEM. Met deze overheveling stijgt het aandeel van de algemene uitkering naar 96% van de totale omvang van het provinciefonds. Dit accentueert het niet doelgebonden karakter van de middelen uit het provinciefonds en de vrijheid van provincies om eigen keuzes te maken.

Vanuit het uitgangspunt van globaliteit is het, zoals vermeld, wenselijk dat een verdeelmodel zo min mogelijk maatstaven bevat. Een groot aantal verdeelmaatstaven, zeker als aan de maatstaven weinig gewicht kan worden toegekend, maakt het verdeelmodel onnodig complex en brengt het risico met zich mee dat het Rijk onbedoeld een ongewenste invloed op het provinciale beleid gaat uitoefen, doordat verdeelnormen dan kunnen gaan werken als bestedingsnormen. Een te specifieke verdeling kan een verstorende werking hebben op de integrale afweging van de besteding van de middelen door de decentrale overheden. Het voorstel Jansen zorgt voor een globaler model door de reductie van het aantal verdeelmaatstaven, het vervallen van het onderscheid tussen ontwikkel- en beheertaken en het verdwijnen van de clusterindeling.

Kostenoriëntatie

Zoals vermeld houdt een goed verdeelmodel rekening met relevante verschillen in uitgaven en inkomsten. Vanuit het uitgangspunt van kostenoriëntatie is de introductie van een maatstaf waarmee rekening kan worden gehouden met de inkomsten uit het eigen vermogen van de provincies een verbetering ten opzichte van het model 2012. Door de

[12] Artikel 3 van de wet van 16 december 2015 inzake vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2016 (Stb. 2016, 24).

verkoop van aandelen in energiebedrijven zijn grote verschillen ontstaan in de vermogensposities van provincies en daarmee in de mogelijkheden om zelf bij te dragen aan de noodzakelijke uitgaven. In het model 2012 is het niet mogelijk om de vermogensverschillen aan de inkomstenkant in de verdeling van de algemene uitkering te betrekken, omdat een geschikte verdeelmaatstaf daarvoor ontbreekt. In het model 2012 wordt daarom met deze inkomensverschillen rekening gehouden via de decentralisatie-uitkering Ontwikkel/OEM, hetgeen minder adequaat is. De introductie van een geschikte maatstaf voor verdeling via de algemene uitkering is, mede vanuit het hierboven beschreven uitgangspunt van globaliteit, een verbetering ten opzichte van de werkwijze via de decentralisatie-uitkering.

De introductie van de maatstaf provinciespecifiek bedrag, als sluitpost van het voorstel van de commissie, past minder goed bij het uitgangspunt van kostenoriëntatie. De keuze voor deze maatstaf vloeit echter logisch voort uit de randvoorwaarde van de commissie om herverdeeleffecten te voorkomen en om, met het oog op de gewenste eenvoud, zo min mogelijk verdeelmaatstaven te gebruiken. Vanwege de benadering van de historische kosten en de daaraan ten grondslag liggende veronderstelling dat de verdeling van het model 2012 voldoende kostengeoriënteerd is, is het voorstel Jansen vooral indirect kostengeoriënteerd.

Onderhoud

De Rfv adviseert om binnen twee jaar met een plan van aanpak te komen voor het onderhoud van het verdeelstelsel en de wijze waarop de fondsbeheerders hun verantwoordelijkheid voor de verdeling van het fonds gestalte willen geven, aangezien hij de met dit wetsvoorstel voorgestelde indirecte kostenoriëntatie niet voor langere tijd houdbaar acht. De fondsbeheerders zijn eveneens van oordeel dat onderhoud aan de verdeling van het provinciefonds nodig is om te waarborgen dat de verdeling aan blijft sluiten bij de kosten- en inkomstenstructuur van de provincies, zodat de provincies op een gelijke voet blijven staan ten opzichte van elkaar. Het periodiek heroverwegen van de verdeling zien zij ook als een belangrijke taak van de fondsbeheerders. Om die reden achten zij het dan ook, net als de Rfv, onwenselijk om er op voorhand van uit te gaan dat het verdeelmodel vijf jaar ongewijzigd kan blijven, zonder mogelijkheid de verdeling tussentijds te heroverwegen indien omstandigheden daartoe aanleiding geven. Evenmin staat al op voorhand vast dat het noodzakelijk is om binnen twee jaar het onderhoud te verrichten. Het valt immer niet te voorspellen welke ontwikkelingen zich zullen voordoen, wat de omvang daarvan is en of die wel of niet passen binnen de op dat moment geldende verdeling. Daarnaast staat de beleidsontwikkeling niet stil. Een voorbeeld van dat laatste is het rapport van de Studiegroep Openbaar Bestuur.[13]

Over te hevelen decentralisatie-uitkeringen

Zoals vermeld bij de paragraaf over globaliteit, maakt het nieuwe verdeelmodel het mogelijk om een aanzienlijk bedrag aan decentralisatie-uitkeringen over te hevelen naar de algemene uitkering van het provinciefonds. Het voorstel van de commissie-Jansen omvat het overhevelen van de volgende vijf decentralisatie-uitkeringen: DU Ontwikkel / OEM variabel, Monumenten, Natuur, Brede Doeluitkering Verkeer en vervoer en Besluit Risico Zware Ongevallen-inrichtingen.

[13] Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31 490, nr. 198.

Na toetsing van de voorgestelde overheveling aan de Leidraad bij de keuze voor algemene uitkering, decentralisatie-uitkering en specifieke uitkering[14] en overleg met de departementen over de gewenste mate van beleidsinhoudelijke sturing vanuit het Rijk, stellen de fondsbeheerders voor om vier van deze vijf uitkeringen over te hevelen naar de algemene uitkering van het provinciefonds. De decentralisatie-uitkering monumenten blijft vooralsnog een decentralisatie-uitkering. In tegenstelling tot de andere uitkeringen, vindt ten behoeve van de uitvoering van de taken op het gebied van monumenten regelmatig overleg plaats tussen de provincies en het Ministerie van OCW en is in 2018 een evaluatie voorzien van de huidige bestuurlijke afspraken.

Het buiten beschouwing laten van deze decentralisatie-uitkering heeft een kleine mutatie tot gevolg van het toekomstige aandeel van de algemene uitkering in het totaal van de uitkering van het provinciefonds van 96% naar 95%.

Conclusie

Samenvattend concluderen wij dat het voorstel Jansen beter voldoet aan het uitgangspunt van globaliteit, maar in mindere mate aan het uitgangspunt van de kostenoriëntatie, ondanks het sterke punt van de introductie van een maatstaf die rekening houdt met het eigen vermogen. Gelet op de verbeterde globaliteit en de unanieme steun van de provincies kunnen wij het op dit moment billijken dat in het voorstel Jansen, in de zoektocht naar de balans tussen globaliteit en kostenoriëntatie, de nadruk op het eerste wordt gelegd. Wij kunnen voor nu dan ook instemmen met de hoofdlijnen van het voorstel van de commissie-Jansen. In de volgende paragraaf is beschreven op welke wijze wij het voorstel Jansen hebben uitgewerkt in het door ons voorgestelde verdeelmodel (model 2017).

2.4. Model 2017

De fondsbeheerders stellen voor het bedrag van de algemene uitkering (inclusief de vier over te hevelen bedragen van de decentralisatie-uitkeringen) te verdelen via negen maatstaven en die maatstaven op te nemen in het Bfv 2001, zie tabel 3.

Tabel 3

Maatstaven model 2017	Uitgaven/inkomsten
Inwoners	Uitgaven
Provinciespecifiek (absoluut) vast bedrag	Uitgaven
Miljoenen inwoners	Uitgaven
Inwoners vervoerregio	Uitgaven
Inwoners landelijk gebied	Uitgaven
Kilometers oever	Uitgaven
Aandeel Binnenwater	Uitgaven
Motorrijtuigenbelasting	Inkomsten
Inkomsten uit eigen vermogen	Inkomsten

In het model 2017 worden de inkomsten uit het eigen vermogen van de provincies, met betrekking tot de inkomsten uit aandelen van energiebedrijven, betrokken bij de verdeling van de algemene uitkering. De Fvw bevat thans geen wettelijke grondslag voor het vaststellen van een dergelijke verdeelmaatstaf, omdat daarvoor geen kenmerk is opgenomen in tabel A, behorende bij artikel 8, eerste lid. Daarom wordt voorgesteld

[14] *Leidraad bij de keuze voor algemene uitkering, decentralisatie-uitkering en specifieke uitkering,* Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 34 000-B, nr. 24.

om aan de tabel het kenmerk «Inkomsten uit eigen vermogen van de provincies» toe te voegen. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, tweede alinea.

Het provinciespecifieke vaste bedrag is de sluitpost van het verdeelmodel 2017 en zorgt voor het voorkomen van herverdeeleffecten. De Fvw kent geen wettelijke grondslag voor een provinciespecifiek absoluut bedrag. De eerder genoemde tabel A, behorende bij artikel 8, eerste lid, van de Fvw, bevat het kenmerk «Een vast bedrag voor de provincies». Op grond van dat kenmerk kan alleen een verdeelmaatstaf worden vastgesteld die hetzelfde vaste (absolute) bedrag over alle provincies verdeelt. Ten einde het mogelijk te maken om verdeelmaatstaven vast te stellen die verschillende vaste bedragen per provincie kunnen verdelen, wordt voorgesteld dit kenmerk aan te passen. Deze mogelijkheid bestaat in de Fvw al voor de gemeenten. Voor een verdere toelichting zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, derde alinea.

Het voorgestelde model 2017 is, via het provinciespecifieke vaste bedrag, in staat wijzigingen in de omvang van het provinciefonds, bijvoorbeeld als gevolg van taakmutaties, op te vangen zonder dat wijzigingen in de maatstaven nodig zijn. Dit type wijzigingen kunnen worden verwerkt bij ministerieel besluit als bedoeld in artikel 9 van de Fvw. Als de wijzigingen in de omvang van het fonds of wijzigingen in de uitgaven en inkomstenstructuur van de provincies zodanig zijn dat verwerking via het provinciespecifieke bedrag niet realiseerbaar is, zal groot onderhoud aan het model moeten plaatsvinden door aanpassing van de verdeelmaatstaven. Dit kan gebeuren op elk moment dat dit naar het oordeel van de fondsbeheerders, eventueel op aangeven van de provincies, noodzakelijk is.

3. Gevolgen

3.1. Financiële gevolgen

De Fvw is een organieke wet en richt zich uitsluitend tot overheden. Er zijn daarom geen administratieve lasten voor burgers of bedrijfsleven. Ook zijn er geen bestuurlijke lasten voor medeoverheden verbonden aan dit wetsvoorstel. Het nieuwe verdeelmodel heeft geen consequenties voor de hoogte van de uitkeringen die de provincies op grond van de Fvw ontvangen. Er zijn mitsdien geen gevolgen voor de rijksbegroting en ook geen financiële gevolgen voor de provincies.

3.2. Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de BES.

4. Consultatie

Het wetsvoorstel is in de periode van 7 april tot en met 12 mei 2015 ter consultatie aangeboden aan het IPO en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)[15]. Het IPO dankt in zijn reactie de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor zijn voornemen om het voorstel Jansen te implementeren en te streven naar inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2017. De unanimiteit onder de provincies over het voorstel is nogmaals bevestigd. De Rfv kan om pragmatische redenen op dit moment instemmen met het wetsvoorstel om de volgende redenen:

– het voorstel komt tegemoet aan een aantal fundamentele tekortkomingen van het huidige verdeelmodel;

[15] Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

- het voorstel doet recht aan de grondwettelijke geborgde bestuurlijke positie van de provincie als autonome bestuurslaag met een open huishouding;
- het voorstel verstevigt de positie van de algemene uitkering uit het provinciefonds als ongebonden bekostigingsbron van provinciale taken;
- het verdeelmodel sluit aan bij de opgaven van provincies die in toenemende mate een intersectoraal en de diverse beleidsterreinen overstijgend karakter hebben.

De Rfv acht de houdbaarheid van het verdeelmodel zoals met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld echter beperkt. De Rfv beveelt de fondsbeheerders dan ook aan om «binnen een periode van twee jaar met een plan van aanpak te komen voor het onderhoud van het verdeelstelsel en de wijze waarop de fondsbeheerders hun verantwoordelijkheid voor de verdeling van het fonds gestalte willen geven». De Rfv acht uitstel van het onderhoud tot over vijf jaar onaanvaardbaar. De fondsbeheerders zijn het met de Rfv eens dat het vijf jaar vastzetten van de verdeling ongewenst is. Het was ook niet de bedoeling van de fondsbeheerders dat onderdeel uit het voorstel Jansen over te nemen, maar blijkens de reactie van de Rfv, was dat niet helder verwoord in de consultatieversie van de memorie van toelichting. De opmerkingen van de Rfv hebben geleid tot verduidelijking van de tekst in paragraaf 2.3.

De Rfv stelt daarnaast voor om het toe te voegen kenmerk «eigen vermogen» aan te scherpen naar «inkomsten uit eigen vermogen», omdat het in het voorstel Jansen niet gaat om het eigen vermogen zelf. De fondsbeheerders nemen dit advies over. De wijzigingen zijn doorgevoerd in de betreffende artikelen en de artikelsgewijze toelichting.

Daarnaast acht de Rfv het schrappen van het kenmerk «bedrijvigheid in de provincies» prematuur omdat het niet uit te sluiten is dat het kenmerk, in het door de Rfv beoogde plan van aanpak voor onderhoud aan het stelsel, toch nodig is. De fondsbeheerders zijn het met de Rfv eens dat het inderdaad mogelijk is dat het kenmerk «bedrijvigheid in de provincies» in de toekomst nodig is. De fondsbeheerders achten het echter eveneens mogelijk dat bij een herziening van het verdeelmodel dat kenmerk niet nodig is, maar andere kenmerken wel. Los van praktische overwegingen, zijn de kenmerken in de wet bedoeld om zekerheid te bieden aan de medeoverheden over de grondslag van de verdeling van de middelen in het provinciefonds. De fondsbeheerders menen dat de wet uitsluitend elementen moet bevatten die van reële betekenis zijn voor het geldende verdeelmodel. De fondsbeheerders nemen dit advies daarom niet over en houden vast aan het schrappen van het kenmerk «bedrijvigheid in de provincies».

5. Inwerkingtreding

Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2017. Gelet op de aard van het onderwerp, dient de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan te sluiten bij de aanvang van het uitkeringsjaar. Voor een nadere toelichting van de in dit wetsvoorstel opgenomen inwerkingtredingsbepaling, zij verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

ARTIKEL I

Dit artikel brengt enkele wijzigingen aan in tabel A, behorende bij artikel 8, eerste lid. In deze tabel zijn de kenmerken opgenomen die het kader vormen voor de bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen verdeelmaatstaven. De wijzigingen strekken er toe het mogelijk te maken de verdeelmaatstaven die nodig zijn voor de implementatie van het voorstel van de commissie-Jansen in het Bfv 2001 op te kunnen nemen, met inbegrip van de technische aanpassingen daarop die de fondsbeheerders voorstellen. Omwille van de duidelijkheid en overzichtelijkheid is er voor gekozen de tabel opnieuw vast te stellen. Hieronder wordt nader ingegaan op de wijzigingen.

Toevoeging van het kenmerk «Inkomsten uit eigen vermogen»

De toevoeging van dit kenmerk aan de tabel maakt het mogelijk bij algemene maatregel van bestuur verdeelmaatstaven vast te stellen waarmee rekening kan worden gehouden met de mogelijkheden van provincies om uit eigen vermogen inkomsten te generen. Het toevoegen van het kenmerk «Inkomsten uit eigen vermogen» maakt het mogelijk om de decentralisatie-uitkering Ontwikkel/OEM op te laten gaan in de algemene uitkering.

Wijziging van het kenmerk «Een vast bedrag voor de provincies»

Dit kenmerk maakt het onder huidig recht mogelijk om bij de verdeling van het provinciefonds gebruik te maken van een vast bedrag voor de provincies. Het gaat om een voor alle provincies gelijk vast bedrag. Met de voorgestelde wijziging is beoogd het mogelijk te maken om provinciespecifieke vaste bedragen te verdelen. Dit komt tot uitdrukking in de voorgestelde redactie «Vaste bedragen voor provincies», waarmee uitdrukkelijk is beoogd het mogelijk te maken verdeelmaatstaven vast te stellen die per provincie verschillende vaste bedragen kunnen verdelen. Voor de redactie is aangesloten bij het kenmerk «Vaste bedragen voor gemeenten», in tabel B, behorende bij artikel 8, tweede lid. Op grond van dat kenmerk is nu al een verdeelmaatstaf bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld voor het gemeentefonds, waarmee verschillende vaste bedragen voor gemeenten kunnen worden verdeeld (vaste bedragen voor de vier grootste steden, vast bedrag voor de waddengemeenten en een vast bedrag voor alle gemeenten).

Schrappen van het kenmerk «Bedrijvigheid in de provincies»

Voorgesteld wordt dit kenmerk te schrappen, aangezien het in het nieuwe verdeelmodel niet langer wordt gebruikt.

ARTIKEL II

De inwerkingtreding van deze wet geschiedt bij koninklijk besluit. Er wordt gestreefd naar inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2017. Gelet op de aard van het onderwerp, dient de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel aan te sluiten bij de aanvang van het uitkeringsjaar.
Het is denkbaar dat plaatsing in het Staatsblad niet tijdig plaatsvindt om het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2017 in werking te laten treden. Om die reden verleent dit artikel het wetsvoorstel terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2017, ingeval het later dan 1 januari 2017 in werking treedt. Daarmee is verzekerd dat tegemoet kan worden gekomen aan de unanieme wens van de provincies om het vereenvoudigde verdeelmodel

voor het provinciefonds in 2017 in te voeren. Zoals eerder vermeld, heeft het nieuwe verdeelmodel geen consequenties voor de hoogte van de uitkering die de provincies ontvangen. Er bestaat derhalve geen bezwaar om de gewenste vereenvoudiging terug te laten werken tot en met 1 januari 2017.

Gelet op voorgaande, zal bij het vaststellen van het tijdstip van inwerkingtreding mogelijk moeten worden afgeweken van de vaste verandermomenten zoals opgenomen in aanwijzing 174 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit kan worden gerechtvaardigd op grond van het vierde lid, onderdeel a, van die aanwijzing. De provincies hebben unaniem verzocht om spoedige inwerkingtreding. Bovendien treden geen nadelen op voor burgers of bedrijven, aangezien het wetsvoorstel uitsluitend gericht is tot overheden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk